

I.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
No: 23-24 (Ekim 2000-Mart 2001)

BİR KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME TASARISI ÜZERİNE.....

Doç.Dr.Adalet Bayramoğlu ALADA*

"Merkezi İdareyle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları İle Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname" (29.6.2000 tarih ve 4588 Sayılı Yasanın verdiği yetkiye dayanılarak; Bakanlar Kurulunca Ağustos 2000 tarihinde hazırlanmıştır. Yetki Yasası Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş olup adı geçen Kanun Hükmünde Kararname bir tasarı halinde bulunmaktadır.)

Hukuki dayanağını yitirmiş bulunan bir Kanun Hükmünde Kararname'nin inceleme konusu yapılmasının gerekçesi; adigeçen Kanun Hükmünde Kararname'nin; 90'li yıllar içinde merkezi idare tarafından yapılan yerel yönetimleri yeniden düzenlemeye yönelik tüm yasa tasarısı çalışmalarının ortak özelliklerini taşıyor olmasıdır.¹ Halen içinde bulunulan süreçte merkezi idarenin yerel yönetimlere bakışını tesbit edebilmek ve anlamlandırabilmek için (KHK) tasarısı önemli bir olanak sunmaktadır. Gerekçe ve amaç belirtilmeden hemen madde düzenlemelerine geçilen Kanun Hükmünde Kararname tasarısı özellikle ilk iki maddenin içeriğinde somutlaştığı üzere, küreselleşme olgusunun tüm dünyada öne çıkarak, yaygınlaştığı yerellik anlayışı çerçevesinde yönetimlerin yeniden düzenlenmesi gereğinden yola çıktığını düşündürmektedir. Çalışmada, kararname;

* İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

¹ - Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına ve Bu İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Gerekçeleri (1996) Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yay., No.8, Ankara.

- Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarıları (1997) Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yay., Ankara.

- Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle İlgili Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ve İçişleri Plan-Bütçe Komisyonları Raporları (1/743) (1998) TBMM Basbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü Yayınları.

Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, (1999) Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yay.

madde, madde çözümlene yapılmak yerine, özellikle belediyeler boyutunda ait olduğu yönetsel ve politik programı tesbit etmeye yönelik olarak belirleyici ve tanımlayıcı özellikleriyle incelenecektir.

On Bölüm ve 52 madde ile bir geçici maddeden oluşan “Merkezi Idareyle Mahalli Idareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları ile Mahalli Idarelerle ilgili çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” Tasarısının birinci bölümünde, Merkezi Idare ile Mahalli Idareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları yer almaktadır.

Görev bölümü (md.1): Merkezi idare, ulusal nitelikte ya da: ulusal ve bölgesel düzeyde bir bütünlük içinde yürütülmesinin uygun görüldüğü alanlarda; adalet, savunma, güvenlik, dış politika, maliye, dış ticaret ve gümrük, tapu ve kadastro, nüfus, sivil savunma, din hizmetleri, milli eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik ile ormanların yönetilmesi, işletilmesi gibi hizmetlerle, ulusal politika ve standartların belirlenmesi koordinasyon ve denetim işlevleriyle tanımlanmıştır. Mahalli idareler ise: mahalli ortak nitelikli tüm hizmetler ile bu hizmetlerin yanı sıra kanunların yasaklamadığı veya başka idarelere vermediği mahalli ve müsterek nitelikli ihtiyaçları karşılamak üzere genel karar organlarının uygun göreceği her türlü faaliyet ve hizmetleri gerçekleştireceklerdir. Bu son hüküm Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Statüsünün (3 Ekim 1992 tarih ve 21364 sayılı R.G.) 4. maddesinin 2. fıkrasına tam uygunluk göstermekte ve mahalli idarelerin görev alanları kendi takdir yetkileriyle genişletilebilme imkanı bulmaktadır. 1. md. Idarelerarası bölümünde yerel’den yana bir tercihi yansıtmaktadır.

Merkezi ve mahalli idarelerin hizmet ilişkilerinin esaslarını düzenleyen hükümlerde (md. 2 ve fıkraları); Mahalli idarelerin iş ve işlemlerinin idarenin bütünlüğü ilkesine, mevzuata, kalkınma planlarının ilke ve hedeflerine ve merkezi idarece belirlenecek politika ve standartlara uygunluğu... merkezi idarece denetlenir (c ve benzeri e fıkraları) ifadesi yer almaktadır. Buna göre; “Merkezi idarece belirlenecek politika ve standartlara uygunluk denetimi” yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin, salt kamu hizmet birimleri olarak değerlendirilerek, politik varlıklarını gözardı eden vesayetçi bir yaklaşımı tanımlamaktadır. Merkezi idarenin, idarenin bütünlüğü ilkesi, mevzuat ve kalkınma planlarının ötesinde politika belirleme araçları olsa, olsa hükümet programları olabilir ve bunun yerel idareler üzerindeki bağlayıcılığı, çoğulcu demokratik bir siyasal yapının gerekleriyle örtüşmez.

Kanun Hükmünde Kararname’de yer alan Mahalli Idareler Ortak Kurulu (md.3), Merkezi idare ile mahalli idareler arasında ulusal düzeyde hizmet ilişkisi, koordinasyon, işbirliği, yardımlaşma ve mevzuat düzenlemeleri konularında bilgi alışverişinde bulunmak, ortak sorunları değerlendirmek ve bunların çözümünü konusunda yönlendirici kararlar almak üzere görevlendirilmektedir. Ortak Kurul, Başbakan ya da görevlendireceği bir bakanın başkanlığında ilgili bakanlar ile

merkezi idare ve mahalli idareler, mahalli idare birlikleri ve mahalli idarelerle ilgili faaliyet gösteren kuruluş temsilcilerinden oluşur.

Bugüne kadar kendilerini, merkezi idare karşısında bir muhatap olarak kabul ettirme gücünü yitiren yerel yönetimler açısından hayli elverişli bir zemin sunabileceği düşünülen Ortak Kurul önerisi, daha önce Basbakanlık Toplu Konut İdaresi ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği'nin Türkiye Temsilciliği IULA-EMME tarafından "Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi" programında (1993) da yer almakta idi. Etkin yönetim anlayışını hayata geçirmeye yönelik amaçlarla önerilen ortak kurul, idarelerarası işbirliği ve koordinasyonu sağlamak açısından önemli bir olanaktır. Ancak incelenen Kanun Hükmünde Kararname'de Ortak Kurul Kararlarının ne ölçüde bağlayıcı olabileceğine dair açık ifadeler yer almamaktadır.

Belediye Kanununa İlişkin Değişiklik Hükümlerinin yer aldığı İkinci Bölümde, Belediyelerin kuruluşlarını düzenleyen 4. madde de mesafe ve nüfus miktarları (500 m ? 5000 m; 2000 nüfus ? 5000) artırılmaktadır. Ancak, Türkiye'deki toplam Belediyelerin % 78'sinin nüfusu 5000'in altındadır ve akıbetlerinin ne olacağı KHK'de açıklığa kavuşturulmamıştır. Gelirlerin tesbiti ve yeterliliği konusunda, il genel meclisinin görüşü gereklidir. Bunun yanında il imar planlama kurulunun, kurulacak belediyenin il gelişim planına uygulamasına dair karar vermesinden bahsedilmektedir. Yeni bir planlama düzeyi olan il gelişim planı uygulamasına KHK'nin Altıncı Bölümünde, İmar Kanununun 6 ve 7. maddesinde değişiklik yapılarak, tanımlama getirilmiştir. Buna göre planlar hiyerarsisi bölge, il gelişim, çevre düzeni, imar planı (nazım imar ve uygulama imar planları) olarak kademelendirilmiştir.

İl gelişim planları, il imar planlama kurulunca kararlaştırılıp, valinin onayı ile yürürlüğe girecektir. İl imar planlama kurulu ise; valinin başkanlığında Bayındırlık ve İskan İl Müdürlüğü, Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü, İl Merkez Belediye Başkanlığı (büyükşehirlerde büyükşehir belediye başkanı) ve bu belediyenin imar şube müdürü (imar daire başkanı), plan çalışması yapılan ilgili belediye başkanı, il genel meclisi imar komisyonu başkanı, DPT Müsteşarlığından bir temsilci, sehircilik konusunda uzman bir üniversite öğretim görevlisi ve Sehir Plancıları Odası ve Mimarlar Odasından birer temsilciden oluşturulmaktadır. KHK tasarısında İl gelişim planlarının hazırlanmasında katılımı sağlamak amacıyla, ilgili diğer kamu kuruluşları, yerel yönetimler, meslek odaları ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin katılımıyla alt kurullar ve komisyonların kurulacağı da belirtilmektedir. İl gelişim planları; "İllerde varsa ülke ve bölge planlarına DPT Müsteşarlığının görüşüyle uygunluğu sağlanarak il genelinde fiziksel gelişimi, doğal, tarihi ve ekolojik çevre değerlerinin korunması da gözetilerek yönlendirmek, yerleşim birimlerinin nüfus ve alan olarak gelişme stratejilerini belirlemek, ildeki kent ve köy gelişim dengelerini korumayı dikkate alarak sosyal, ekonomik ve kültürel gelişme hedeflerini göstermek ve çevre düzeni planları ve nazım imar

planlarının hazırlanmasına esas olacak sektörel bilgileri sağlamak üzere hazırlanır.” İfadesine yer verilmistir.

Bir anlamda stratejik planlama girişimi olarak değerlendirilebilecek il gelişim planları uygulaması, 80’li yıllarda belediyelere aktarılmış olan kentsel planlama yetkisinin, bir şekilde, tekrar il düzeyinde merkeze aktarılması olarak yorumlanabilir. İl gelişim planlarının oluşum sürecinde katılımcılık yönü vurgulanmakla birlikte, özellikle Bayındırlık ve İskan Bakanlığının aktif belirleyiciliği dikkat çekicidir. Belediyelerin plan yapma ve uygulama süreçlerinde büyük ölçüde merkezi idareye belirleme ve denetleme olanakları sunan il gelişim planlarının, bölge planlamasının yapılabilir olduğu bir hukuki düzlemde gerekliliği sorgulanmalıdır. İl gelişim planlarının, hazırlık, karar ve katılım prosedürünü daha da genişletilmiş biçimde nazım imar planlarında uygulanabilir kılmak, bunun yanında idari ve yargısal denetimle birlikte halkın da kullanabileceği denetim mekanizmalarını da geliştirerek kent düzeyinde planlama yetkisinin belediyelere bırakılması uygun görülmelidir. Aksi durumda bu düzenleme 1. md. de yer alan yerellik düşüncesiyle çelişkili bir durum sergilemektedir.

1580 sayılı Belediye Yasasınının 20. maddesinde düzenlenen Belediye Meclisi oluşumu ve çalışmalarına Tasarınının 6. maddesi ile değişiklikler getirilmektedir. Belediyelerin görevleriyle ilgili konularda ön incelemeye ihtiyaç duyulan hallerde ihtisas komisyonları kurabilecekleri, üyelerininse partilerin temsil oranlarına göre belirleneceği açıklandıktan sonra 3. fıkrada belediye daire başkanlıkları, mahalle muhtarları, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları temsilcileri, üniversite temsilcileri ve komisyon üyesi olmayan meclis üyeleri görev alanlarıyla ilgili konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına iştirak edebilir, görüş bildirir ancak oyu kullanamazlar.” denilmektedir. Açıkça etkinlik ve katılım amaçlı bir düzenleme olan 6. madde ile mahalle muhtarlarına da ilgili meclis ihtisas komisyonlarında görüş bildirme hakkı tanınmıştır. Bu durum getirilen bir başka ek madde (md.13) ile mahallelere yardım başlığı altında “belediyeler; mahallelere yönelik hizmetlerin planlaması ve yürütülmesinde mahallelerle işbirliği yapar, mahalle muhtarlığının ve mahalle halkının katılımını sağlayıcı tedbirleri alır, mahalle halkının önerceği ve katkı sağlayacağı projeleri öncelikle değerlendirir ve imkanları ölçüsünde mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin görevlerini yapmalarına ve muhtarlık bina ve bürolarının tesisine yardımcı olur.” İfadeleri ile desteklenmiştir.

Ancak mahalle yönetimlerine yönelik bastan aşağı yeni bir örgütlenme katılım ve temsil anlayışı getirilmeden, komşuluk birimleri içinde yerel halk ve mahalle yönetimleri arasında gündelik yaşamı her yönüyle sarmalayıcı sağlam bir ilişki zemini kurumsallaştırılmadan, varolan yapı ve önerilen idarelerarası (belediye-muhtarlık)yardımlaşma ilişkileri çerçevesinde şekli bir temsilden öte gerçek yerel katılımından söz edilemez.

Hem merkez, hem de yerel idarenin ilk basamağını teskil eden Mahalle Örgütleri, katılımcılık açısından daha samimi bir yaklaşımla ele alınarak demokratik yönetim modeline ve uygulamasına dair önemli bir taşıyıcı zemine dönüştürülebilmelidir.

Kanun Hükmünde Kararname 5. md.'de 1580 sayılı yasada belediyelerin görevlerinin düzenlendiği 15. md'ye, önemli hizmet alanlarında ek yeni görevler getirmektedir. Bunlar; sivil savunma, kati atik yönetimi, sağlık ve sosyal yardım, eğitim, spor, kültürel koruma, gıda denetimi gibi alanları kapsamaktadır. Kanun Hükmünde Kararname'de kadın sığınma evleri, asemi, huzurevi, kres gibi kurumları kurmak ve işletmek yanında, belediyelerin mesleki ve yetistirici kurslarla sınırlı düzeyde eğitim hizmeti sunması da öngörülmektedir. Özellikle büyükşehirlerde önemli bir toplumsal soruna dönüşen sokak çocukları için merkezi idarenin Çocuk Esirgeme Kurumları Sosyal Hizmet Kurumları ile kifayetsiz kaldığı noktada, gündüz bakımevi ve eğitim hizmetleri yanında, geceleri de güvenlik içinde kalabilecekleri barınma koşullarının (çocuk evleri-yurtlar gibi) belediyeler eliyle sağlanması düşünülmelidir. Merkezi idarenin ilgili birimlerinin yakın denetim ve kontrolü altında çalışacak bu kurumların aynı zamanda yerel halkın belirli kesimlerini de bakım ve hizmet konusunda gönüllü bir potansiyel olarak harekete geçirmesi beklenebilir. Özellikle ev kadınları ve genç emekliler için yeni bir toplumsallaşma alanı gündelik yaşamda bu yolla etkinleştirilebilir.

KHK md.11 ile Belediye Kanununun Zabita'ya ilişkin 105. maddesine ek fıkra getirmiştir. Buna göre; Belediye Zabita Personeli hizmet gereklerine göre belediye meclisinin vereceği kararla imar, çevre, sağlık ve turizm gibi konularda işbölümü ve ihtisaslaşmaya gidebilir Daha da detaylandırılarak çocuk, gençlik, trafik gibi alt alanlar da düşünülebilir.² Belediye zabitasına etkin işlevsellik ve bu ölçüde yeniden toplumsal saygınlık kazandırabilecek bu düzenleme hayli gecikmiş bir gerekliliktir.

KHK md. 12'de "belediyelerin düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla imarlı ve altyapılı arsalar üretmek, konut, toplu konut yapmak, satmak kiralamak bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları bireylere, kooperatiflere satmak, takas etmek, bu konuda ilgili gayrimenkul yatırım ortaklıkları ile diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla işbirliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirme... kurulmuş veya kurulacak yapı ortaklıklarına katılabilirler" diye ifade edilerek, Belediyelere kentsel kamusal topraklar üzerinde son derece geniş bir hareket alanı düzenlemektedir. Ancak yapılacak işleri Devlet İhale Kanunu dışında tutmaktadır. Ayrıca Belediyelerin bu konudaki iş ve işlemlerinin belediye meclislerince çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenmesi düşünülmüştür. Kentler

² Bkz. Çocuk Hakları ve Yerel Yönetim, WALD Yay., İst.1997, s.1-4; Zabita, (Ed.Z.Toprak) İzmir Büyükşehir Belediyesi Yerel Gündem 21. Yay. İzmir, 2000.

açısından en önemli kamusal kaynagin, böylesine denetimsiz bir düzenleme içinde belediyelere bırakılmış olması, demokratik yerel yönetim anlayışıyla bağdasmaz. Aksine mevcut toplumsal eşitsizlik koşulları içinde, avantajlı kesimler açısından (- özellikle inşaat sektörü- rant ilişkileri boyutunda) yeni olanaklar sunarken, dezavantajlı büyük yığınlar için kamusal gücün erimesini getirir.

KHK ek madde 22’de “Belediyeler ile bunlara bağlı kurum ve kuruluşlar hizmetlerin etkin biçimde yürütülmesini ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak üzere temizlik; park bahçe, havuz, refüj bakımı; sayaç okuma, takma, sökme, araç kiralama; kontrollük hizmetleri; teknik hizmet isteyen teknolojik ürünlerin bakım ve onarım işleri; yemek ve benzer nitelikli hizmetleri, meclis üye tam sayısının çoğunluk kararı ile ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilirler” hükmü ile özelleştirme yöntemi olaganlaştırılmıştır. Ayrıca süre de belirtilmeyerek, geniş yorumlamaya açık bırakılmıştır. Oysa bugün yerel yönetimler üzerine temizlik vd. işlerin etkinliği konusunda açık, net değerlendirme çalışmaları yoktur, sözkonusu hizmetler için harcama düzeyleri abartılı ve tahmini oranlarda gelişigüzel dile getirilmektedir. Sağlıklı ve gerçek araştırma sonuçlarına dayandırılmaksızın kamunun göreceği her hizmetin verimsiz, pahalı olduğu yönünde kanıksanmış bir iddia karşısında verimli ve etkin hizmetle özdesleştirilen tek alternatif olarak özelleştirme yolları açılmaktadır. Özellikle son on yılda çeşitli yöntemlerle uygulanan bu mantığın toplumsal maliyetleri gözardı edilmektedir. Yap-İslet-Devret Modeli de bazı yatırım ve hizmetlerin karşılanmasında bir diğer özelleştirme yöntemi olarak KHK’de düzenlenerek ek madde 23 te yer almaktadır.

Yerel yönetimlerin hizmet gerçekleştirme yöntemlerindeki yönetsel tercih özelleştirme ile kesinlik kazanmaktadır. Ayrıca özellikle borçlanmanın düzenlendiği md.8 de bu yaklaşımın bir başka yönünü tamamlamaktadır. Tasarı belediyelerin anapara ve faiz ödemeleri bakımından o yılın bütçe gelirlerinin en çok 1/3’ünü büyükşehir belediyelerinin ise, en çok 1/2 si kadar borçlanabilecekleri hükmünü getiriyor. Belediye maliye sistemine dair bilinenlere göre; genelde belediyelerin bütçeleri, gerçekleşen rakamların çok üzerindedir ve 1985’ten bu yana belediyeler borçlanma yetkisini ağırlıklı olarak kamudan çok, iç ve dış özel kredi sistemine daha çok açılarak gerçekleştirmektedirler. İç Borçlanma alanları sadece yatırım harcamaları değil cari ve transfer harcamalarına da genişletilmiştir. Borç olarak borç ödeme kapıları belediyeleri piyasalara bağımlılaştırarak mali krize yönlendirmektedir.

“Açıklık ve katılım” başlığıyla düzenlenen ek md.20’de Belediyelerin faaliyetleriyle ilgili olarak halkın, meslek örgütleri ve sivil toplum kuruluşlarının bilgi alma, görüş oluşturma ve öneride bulunma haklarını kullanabilmelerine olanak sağlayıcı tedbirleri alacağından bahsetmektedir. Ancak, bu tedbirlerin hangi yöntem ve prosedür içinde gerçekleştirileceği açık değildir. Karar organlarının toplantı ve karar zabitlerinden yazılı bilgi isteme hakkı ile belediyelerin üçer aylık mali durum raporlarının ilan edilmesi açıklık sağlayıcı öneriler olarak dile getirilmiştir.

Diger kuruluslarla iliskilerin Düzenlendiği Ek.md.16’da belediyelerin meclis kararları üzerine görev alanlarına giren konularda genel, katma ve özel bütçeli kuruluslar ile ortak projeler gerçeklestirebilecekleri, kamu kurumu niteliginde meslek kuruluslari, kamuya yararlı dernekler, kamu hizmeti görmeleri nedeniyle vergi muafiyeti tanınmış vakıflarla, Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile yine hizmet projeleri gerçeklestirilebilecekleri yer almaktadır.

Belediyeler il ve ilçelerdeki tüm kamu kurum ve kuruluslari ile doğrudan yazisma yetkisine sahip kılınmışlar, sadece Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık ve Bakanlıklarla yapılacak yazismaların Valilik kanalıyla yapılması gerekli görülmüş, Büyükşehir Belediyelerine ise bütün kurum ve kuruluslarla doğrudan yazisma yetkisi tanınmıştır (ek md.12). Bürokratik vesayet ağını hafifletici bu hüküm yanında kadro ve personel istihdami (ek md 13) ve belediyelerin yurt dışı ilişkilerini (ek md.10) düzenleyen hükümlerde siki bir vesayet anlayışının korunması dikkat çekicidir. Ek madde 13’te düzenlenen “Kadro ve personel” başlığında memur ve daimi işçi kadroları üzerinde, Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı ve İçişleri Bakanlığınca ortaklaşa belirlenecek unvan ve sayı standartlarına uygun olarak belediye meclisi kararı ve vali onayı süreci işletilecektir. Geçici işçiler belediye başkanının teklifi ve valinin onayı ile belirlenecek pozisyonlarda çalıştırılacaktır. Bu hükümlerde, geçici işçiliği daimi hale getiren fiili durumu engelleyici bir düzenleme yer almadığı gibi, geniş uygulama bulan şirketleşmeler yoluyla ucuz emek gücünün kullanımı yaygındır. Bu durum karşısında belediyelerin asli kadrolarının örgütlenme ve ekonomik hakları doğrultusunda talepkar olabilmeleri dolaylı biçimde engellenmektedir.

KHK, III. Bölümde Büyükşehir Belediyelerine yönelik yeni düzenlemeler getirmektedir. “Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde birden fazla ilçe ve/veya alt kademe belediyesi bulunan şehirler” şeklinde tanımlanmakta olup, alt kademe belediyesi açıklanmaktadır. Bugüne kadar fiili varlığı olup hukuki tanımlaması yapılamayan alt kademe belediyesi; Büyükşehir belediyesi sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir belediyeleriyle ilişkilerinde büyükşehir ilçe belediyeleri ile aynı hak ve statüye sahip belediyeler (md.15) olarak tanımlanmıştır.

Ek.md.1 ile “son nüfus sayımına göre, belediye nüfusu ile belediye sınırlarından en fazla 5000 metre uzaklıktaki yerleşim birimleri nüfusları toplamı 300.000 den fazla olan il merkez belediyeleri fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak Bakanlar Kurulu kararı ile büyükşehir belediyesine dönüştürülebilirler.....Büyükşehir belediye sınırları içine alınan ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyesi, belde belediyeler büyükşehir alt kademe belediyesi olur, köylerin tüzel kişiliği kalkar, mahalle olarak hangi belediyeye bağlanacağına müsterek kararname veya Bakanlar kurulu karar verir.”

Getirilen düzenlemeyle uygulamada da halen varolan, nüfusu 10 milyonu aşan şehirler yanında 300.000'lik nüfuslu şehirler de büyükşehir belediyesi olarak aynı mevzuata tabii kılınmaktadır. Fiziki yerleşim ve ekonomik gelişmişlik düzeylerinin tesbitinde tartışma bırakmayacak temel parametrelerin yokluğu hâlâ büyük bir eksikliklerdir.

Planlama konularında, büyükşehirlerle ilçe ve alt kademe belediyeleri arasında özellikle imar islah çalışmalarıyla sıkça rastlanan anlaşmazlıklara son verecek ve bu konuda nihai karar yetkisini büyükşehir belediye meclisine bırakan düzenleme yerinde bir müdahaledir (md. 16-b, md.17, md.19, ek md. 2,3,4,5). Ancak tasarıda, Büyükşehir Belediyelerine “büyükşehir gelişim alanı” adı altında yeni bir düzenleme getirilmekte, daha önce bahsedilen il gelişim planları ile karmasa yaratılmaktadır. Md. 5'te; Büyükşehir belediye meclisinin kararı ve il imar planlama kurulunun onayı ile büyükşehir gelişim alanı belirlenir. Bu alan DPT müstesarlığının uygun görüşüyle gerektiğinde ilin tamamını kapsayacak biçimde belirlenebilir. Bu alanda her ölçekte nazım imar planı ve çevre düzeni planı yapma yetkisi büyükşehir belediyesine ait olup, bu planlar belediye meclisinin kararı ve il imar planlama kurulunun il gelişim planına uygunluğuna dair görüşü de alınarak büyükşehir belediye başkanı onayı ile kesinleşir...” Bu düzenleme, neredeyse aynı alanı (büyükşehir gelişimi alanı-ilgeli alanı) iki kez planlama maliyeti yanında kentsel planlama üzerinde merkezi vesayet uygulamasını da saklı tutmaktadır.

Ek md.6 da ulaşım ve koordinasyon düzenlemesinde büyükşehir yetkileri Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME)'nin kullanımına bırakılmıştır. UKOME'ye, İçişleri Bakanlığınca belirlenecek yönetmelikle ilgili kamu kuruluşları, meslek kuruluşları, oda temsilcileri katılır ve oy kullanırlar. UKOME kararlarında Valilik onayı gereklidir. Burada da hem katılım, hem vesayet birlikte düzenlenmektedir.

KHK de IV. Bölümde II Özel İdarelerine ilişkin düzenlemeler vardır. Çok sınırlandırılmış görev alanları ile -kırsal kesime yönelik olanlar dışındaki belediye görev alanlarıyla çakışmaktadır- bir yerel yönetim birimi olarak il özel idarelerinin varlık nedeninin tartışmalı hali sergilenmektedir. Buna rağmen özelleştirme yetkisi, meclis çalışma yöntemleri, diğer kurumlarla işbirliği açılarından belediyelerle benzer özelliklerle donatılmışlar, il gelişim planı yapımı ile görevlendirilmişlerdir.

Kırsal alanda ilçe köy birlikleri ve köye yardım yeni düzenlenen konu başlıklarıdır (md.24).

“En az dört köyü olan ilçelerde; gönüllülük esasına dayalı olarak, köy hizmetlerine yardımcı olmak, gerektiğinde hizmetleri bizzat yapmak ve kırsal kalkınmayı katılımcı bir anlayışla sağlamak üzere tüm köylerin katılımı ve Bakanlar Kurulu izniyle kurulduğu ilçenin adını taşıyan ilçe köy birlikleri kurulur.” 1580 sayılı Belediye Kanununun 133 ve 148. md. uygulanır. Birlik başkanı, merkez

ilçelerde vali veya yerine görevlendireceği vali yardımcısı diğer ilçelerde kaymakamdır. İl Özel İdaresi bütçe gelirlerinin en az % 10'unu (İstanbul'da en az % 5'i) köy nüfusu toplamına göre o ildeki ilçe köy birliklerine aktarılır. Ayrıca İller Bankası gelirlerinden ayrılan % 55'lik köy kalkınma payları, köy nüfuslar toplamına göre ilçe köy birliklerine İller Bankasınca dağıtılır.

Kırsal alana yönelik il özel idare düzenlemeleri kendi içinde anlamlı bir bütünlük kurmaktadır. Ancak, beledi kentsel alanda il özel idarelerinin de görevli ve yetkili olmaları ikili yönetim sorunlarına yol açacak görünmektedir. İl gelişim planları buna yeni eklenen bir halkayı oluşturmaktadır.

KHK'nin V. Bölümü, Gelirlere İlişkin Değişiklik Hükümlerini düzenlemektedir (md.26).

Genel Bütçe vergi gelirlerinden;

a) Belediye Payı:

- 1- İllerde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının % 5'i Maliye Bakanlığı ilgili birimlerinde hesaplanarak İller Bankası, belediyeler hesabına yatırılır, belediyelere nüfusları oranında dağıtılır. Büyükşehir Belediyesi olan illerde Büyükşehir belediyelerine ayrılan pay tutarı bu miktardan düşürülür, kalan miktar büyükşehir dışındaki belediyelere dağıtılır.
- 2- Ülke genelinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının % 8'i İller Bankası belediyeler hesabına yatar. Yine nüfusa göre belediyelere dağıtılır. Büyükşehirlerde ise; İSKİ'ye ayrılan pay düştükten sonra kalan miktarın % 35'i o ildeki büyükşehir belediyesine % 65'i nüfuslarına göre büyükşehir ilçe ve alt kademe belediyelerine dağıtılır.
- 3- Ülke genelinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının binde 5'i İller Bankasında, kalkınmada öncelikli yörelerin belediyeler hesabına yatırılır. İller Bankasınca; İçişleri, Maliye Bakanlığı, DPT Müsteşarlığınca ortak belirlenecek ve Başbakanın onayıyla yürürlüğe konulacak esaslara ve nüfusa göre belediyelere dağıtılacaktır. Bu pay tutarından büyükşehir il merkezlerine düşen kısmın % 35'i büyükşehir belediyelerine % 65'i ilçe ve alt kademe belediyelerine dağıtılır.

b) İl Özel İdare Payı:

- 1- İstanbul ilinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının binde 7'si Maliye Bakanlığı Merkez Saymanlığı tarafından İstanbul İl Özel İdaresi hesabına yatırılır.

- 2- Ülke genelinde genel bütçe vergi gelirleri tahsilatinin % 3,5'i Iller Bankasi Il Özel Idaresi hesabina yatırilir, Istanbul disindaki illerin il özel idarelerine nüfus oranlarına göre dagitilir.
- 3- Ülke genelinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatinin binde 3'ü Iller Bankasi kalkinmada öncelikli yöreler Il özel Idareleri hesabina yatırilir.

c) Mahalli Idareler Fonu;

Ülke genelinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatinin binde 3'ü Iller Bankasinda, İçisleri Bakanligi adina açilacak Mahalli Idareler Fonuna yatırilir. Hizmet ve yatirimlara destek amaçli tahsis edilir.

d) Belediyeler Fonu Payi

Ülke genelinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatinin % 1'i Bayindirlik ve Iskan Bakanligi emrinde Belediyeler Fonu Payi olarak Iller Bankasina yatırilir. Belediyelerin teknik hizmetlerine tahsis edilir.

Md.27 ile, 1981 tarihli 2464 sayili Belediye Gelirleri Kanununun adi Belediye ve Il Özel Idareleri Gelirleri Kanunu olarak degistirilmistir.

Md.28 de; Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu ve özel radyo televizyon kuruluslarından tahsil edilen gelirlerin % 10 ve Kurumca Belediyeler Payi, % 10 Sinema ve Müzik Sanatini Destekleme Fonu hesaplarına yatırilir. Iller Bankasınca belediyelere tahsis edilir.

Kanun Hükmünde Kararname 8. Bölümünde diger Kanunlarda yapılan degisikliklere yer verilmistir; İçisleri Bakanliginin yerel yönetimlere yönelik Hizmet İçi Eğitim Programlarına agirlik vermesi, Muhtar Ödeneklerine iliskin düzenleme, Il Idaresi Kanununa eklenen yetki devri maddesiyle bakanlardan valilere, valilerden vali yardımcilari ve kaymakamlara, kaymakamlardan ilçe müdürlerine dogru sürat, etkinlik ve verimlilik adina yetki devredilebilecektir.

Son Notlar.....

Genel özellikleri çerçevesinde sunulmaya çalisilan Merkezi Idareyle Mahalli Idareler Arasinda Görev Bölüsümü ve Hizmet Iliskilerinin Esaslari ile Mahalli Idarelerle ilgili çesitli Kanunlarda Degisiklik Yapilmasina Dair Kanun Hükmünde Kararname, 90'li yillarda yapilmis, ancak çesitli nedenlerle yasalasamayan tasarilarin ortak özelliklerini tasimaktadır. Bu özellikler kisaca, Küresellesme olgusunun kente, dolayisiyla belediyelere atfettigi önem ve yine bu

baglamda düşünölebilecek Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Sartinin temel felsefesinden kaynaklanmaktadır. Somut biçimde özelleştirme ve hizmet alanlarının genişletilmesi olarak ortaya çıkan bu özellikler yanında yerel yönetimlerin demokratiklesmesi konusunda bir açılım sözkonusu degildir.

70 Yillik Belediye Yasasi, yaklaşık 90 yıllık İl Özel İdare Yasasi ve beraberinde çok önemli diğere düzenleme alanlarında bir Kanun Hükmünde Kararname yoluyla değişiklikler getirilmek istenmesi, Meclisin yasama yetkisine müdahaledir, yöntem olarak demokratiklikten uzaktır. 70 yıl öncesi düzenlenen Belediye Yasasi Tek Partili Mecliste bile geniş tartışma sürecinden sonra yasalanabilirdi. Hatta zengin ve karsılaştırmalı bir kent yönetim tarihi anlatimini tesbit ettiğimiz bu düzeyli tartışmalardan 70 yıl sonra, bugün, başka alanlardaki düzenlemelere de müdahale edebilen bütüncül bir yasa yapma anlayisi dar bir kadro eliyle hakim kılınmak istenmektedir. Oysa her bir düzenleme alanı (belediye, il, planlama) kendi içindeki sorunlarla, farklı çözümleyici yaklaşımların tartışıldığı, uzun vadeli bakış açılarını gerekli kılmaktadır.

KHK, bütünsellikten uzak, eklenmiş farklı söylemlerle parçacı bir anlayışa sahip olup, bu nedenle de inandırıcılıktan uzaktır. Son yirmi yılın değişim sürecinde öncelik kazanan, yerinden yönetim anlayışına dayalı, etkin ve demokratik yerel yönetim idealine el vermeye çalışır görünürken, geleneksel devlet misyonundan kaynaklanan nezaretçi, vesayetçi anlayış elden hiç bırakılmamacasına savunulmaktadır. KHK’de özerk yerinden yönetimden anlaşılan ve hayata geçirilmek istenen en önemli yön, sözde etkinlik, verimlilik ve rasyonalite adına yerel kamusal alanın ekonomik değerlerinin piyasalaştırılması, sermayeye açılmasıdır. Kolaylıkla yapılan bu tercihin kentsel siyaseti de belirleyici yönü gözardı edilmektedir. Ekonomik çıkar gruplarının pazarlık ve temsil süreçlerinin odasına gelisi, halki kentsel kamusal alanın iyice dışına itileyecektir. Bunun yanında gerçek demokratikleştirici hükümlere dair bir kazanım olmadığı gibi mevcut antidemokratik düzenlemelere de dokunulmamaktadır. Bariz örneği, siyasi temsile dayalı belediye meclislerinin siyasi konularda görüş açıklamaları ve tartışmalarının hala fesih nedeni sayılmasıdır. Katılım mekanizmaları iyi tanımlanmamış olup, “tedbirler alınır” ifadeleriyle ileriye dönük, geçiştirilmiştir. En net belirlenebilen, bilgi alma hakkına yönelik prosedürdür. Bunun yanında Muhtarlıklar bugünkü etkisiz konularıyla şekli bir katılımı aktörleştirilirken, mahallelerin toplumsal potansiyeli devreye sokulmamaktadır. Ekonomik alanların dışındaki idari, siyasi ve toplumsal alanları ilgilendiren düzenlemelerde vesayet ağırlığını korumaktadır.

1930’da 1580 sayılı Belediye Yasasına hazırlık sürecinde de aynı ikilemin (sivil belediyeçilik-vesayetçi belediyeçilik) sancıları bizzat dönemin karar vericileri tarafından ifade edilmirdi. Ancak yine de “kamusal hizmetlerin hiçbir şahsi menfaate konu olamayacağı” ilkesi yetkinlikle savunulabilirdi. Kanun Hükmünde Kararname Mevcut yasalardaki belediye tanımlamasını degiştirmeyerek; onu,

mahalli halkın, ortak yerel ihtiyaçları çerçevesinde örgütlenen bir kamu tüzel kişiliği olarak tanımlamaya devam etmektedir. Kent yönetimlerinin, belediyelerin toplumsal varlığının tarihsel açıklaması ve savunusu bu tanımdaki ortak kamusalılık vurgusunda yer almaktadır. Yapılacak yeni düzenlemeler bu özelliği daraltıcı, giderek yok edici yönetsel tercihlerle değil, yerel toplumun ve yönetimin demokratiklesmesi ve ortak refahi gerçekleştirebilme önceliklerinden hareket edebilecek bir yapıya odaklanmalıdır. Dolayısıyla, Yerel demokrasi alanında bugüne kadar hala anlamlı bir yol alınmadığının göstergesi olan Kanun Hükmünde Kararname'nin varolma koşullarını yitirmesi olumlu değerlendirilmelidir.

İl Özel İdarelerinin yerel yönetim kurumları olarak varlığı sorgulanmaya açıktır. Genişletilmiş belediye temsil, karar organları ve bunlar üzerinde etkin yargısal, idari ve demokratik-katılımcı denetim mekanizmaları örgütlenmelidir. Valiliklerin ise, tasradaki merkez örgütlerinin kendi aralarında ve kırsal alan üzerinde koordinasyon, işbirliği gibi yönetsel ihtiyaçları karşılamaya dönük bir merkezi işlevsel örgüte dönüştürülmesi gereği değerlendirilmelidir.